

Anforderungen an die Neufassung des Sächsischen Naturschutzgesetzes aus naturschutzfachlicher Sicht – die Position der Grünen Liga Sachsen e.V.

Philipp Steuer, Landessprecher Grüne Liga Sachsen e.V. und Geschäftsführer des Ökolöwen – Umweltbunds Leipzig e.V.

1. Hintergrund, Anlass, Stand der Umsetzung

Mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und der europarechtlichen Regelung zur Öffentlichkeitsbeteiligung (die so genannte „Aarhus-Konvention“) entstand der Bedarf, die Landesnaturschutzgesetze an die neuen Regelungen anzupassen. Für die Umsetzung der EU-Richtlinie (RL) hatten Bund und Länder Fristen bis zum 24.6.2005 (Aarhus-Konvention), für die Umsetzung der Vorgaben des neuen BNatSchG bis zum 25.3.2005 (drei Jahre nach Verabschiedung). Dazu kommen verschiedene neue Ermächtigungen für die Bundesländer, spezifische Regelungen und Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Bis heute (Januar 2006) liegt ein entsprechender öffentlicher Entwurf für die Novellierung des Sächsischen Naturschutzgesetzes (SächsNatSchG) immer noch nicht vor; lediglich ein interner Referentenentwurf war nach Aussage des zuständigen Ministeriums vorhanden.¹ Dennoch hält das Kabinett am bisherigen Zeitplan fest, noch im Frühjahr 2006 eine erste Lesung zum Novellenentwurf zu veranstalten und die Novelle etwa im Mai 2006 zu verabschieden.

Trotz des straffen Zeitplans ist festzuhalten, dass die sächsische Landesregierung – ebenso wie die meisten anderen Ländern – bereits seit Frühjahr 2005 bzgl. der Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen verfristet ist, d.h. sie hat die jeweiligen Vorgaben nicht rechtzeitig in Landesrecht umgesetzt. Damit gelten die Regelungen im Prinzip – zumindest die EU-RL – unmittelbar.

All dies ist sicher Anlass genug für die sächsischen Naturschutzverbände, sich bereits im Vorfeld der Novelle – noch vor Vorliegen eines offiziellen Entwurfs – über Anforderungen aus naturschutzfachlicher Sicht zu verständigen. Eine hervorragende Gelegenheit dazu bot das von der Landtagsfraktion des sächsisches Bündnis '90 / Die Grünen veranstaltete Fachgespräch am 5.11.2005, das Naturschutzpraktiker und -Experten sowie Landespolitiker und weitere Interessierte zusammenbrachte.² Der vorliegende Text stellt die Ausarbeitung der hier vorgetragenen Argumente der GRÜNEN LIGA SACHSEN e.V. dar.³

Seit dem Fachgespräch haben sich Änderungen der Rahmenbedingungen ergeben, die auch auf die Neufassung des SächsNatSchG Einfluss haben werden, aber hier nur angedeutet werden können: Mit der Ernennung der neuen Bundesregierung steht aktuell nun leider in Frage, ob die bundesrechtliche Regelung weiterhin Bestand ha-

¹ Aus diesem Grund beziehe ich mich bei meinen Ausführungen immer auf das SächsNatSchG alter Fassung vom 23.5.2004 und orientiere mich an der hier entwickelten Gliederung.

² An dieser Stelle danke ich der Fraktion Bündnis '90 / Die Grünen und Herrn MdL Lichdi für die Einladung der GRÜNEN LIGA SACHSEN e.V. und die Möglichkeit, in diesem Rahmen unsere Position und Empfehlungen vorzutragen.

³ Die GRÜNE LIGA als Dachverband der ostdeutschen Umweltverbände hat sich Anfang der 90er-Jahre gegründet, um die lokalen Initiativen aus der „Wendezeit“ zusammenzubringen. Sie engagiert sich fachlich wie praktisch für den Natur- und Umweltschutz in den fünf neuen Bundesländern und auf Bundesebene.

ben wird und welche Rolle die Landesnaturschutzgesetze zukünftig spielen werden. Das „Regierungsprogramm“ der CDU und auch erste Andeutungen aus den Reihen des Koalitionspartners lassen befürchten, dass schon auf Bundesebene versucht werden wird, die hohen und von den Naturschutzverbänden sehr begrüßten Anforderungen aus dem neuen BNatSchG wieder zu verwässern.

Zudem wurde die Umweltpolitik in der ersten Sitzung der Föderalismuskommission nach Amtsantritt der neuen Regierung als eines der Politikfelder benannt, die eventuell in die ausschließliche Kompetenz des Bundes fallen sollen. Damit wäre eine Diskussion über landesrechtliche Regelungen hinfällig. Dennoch ist es wünschenswert, dass sich Naturschutzverbände und Naturschutzexperten in Sachsen (und den anderen Bundesländern) über inhaltliche Anforderungen an die rechtliche Regelung des Naturschutzes in Deutschland und den Ländern verständigen.

2. Generelle Empfehlungen

Generell sind – nicht ausschließlich aus naturschutzfachlicher, sondern auch aus juristischer Sicht – die vier folgenden Empfehlungen zu formulieren:

Erstens sollte die Neufassung des SächsNatSchG eine konsequente Umsetzung und Präzisierung des neuen BNatSchG (2002) darstellen. Das ergibt sich schon aus dem Charakter des Gesetzes als Rahmengesetz sowie den hierin formulierten Ermächtigungen für die Länder. Z.B. sollte das Landesrecht die im BNatSchG vorgenommene Überarbeitung der Liste gesetzlich geschützter Biotop, die Regelungen zur Umweltbeobachtung, zur Erweiterung des Geltungsbereichs der Eingriffsregelung, zur Verbandsklage auf Bundesebene sowie die umfassende Überarbeitung der Landschaftsplanung ohne Abstriche übernehmen und ggf. ausreichend konkretisieren.

Zweitens sollte die Novelle auch die geltenden EU-Richtlinien (insb. Aarhus-Konvention und FFH-RL) konsequent umsetzen. Diese Notwendigkeit ergibt sich allein schon aus den genannten (überschrittenen) Umsetzungsfristen und der Gefahr, dass (weitere) Vertragsverstoßverfahren gegen Sachsen eingeleitet und Straf gelder festgesetzt werden könnten.⁴

Drittens sind die Länder nun in der Pflicht, auf der Basis der Ermächtigungen aus dem BNatSchG Länderverordnungen für die Umsetzung zu erlassen. Zu den explizit genannten Aufgaben der Länder gehört u.a. die Festlegung von Pflegepflichten und Auskunfts-, Melde- und Anzeigepflichten (vgl. Meßerschmidt zu § ..., Rn.1) sowie die Regelung des Verfahrens für die Anrechnung von Ausgleichsmaßnahmen auf den so genannten „Ökokonten“ (vgl. Meßerschmidt zu § 19 (4), Rn. ???). Daneben sind sie ermächtigt, Vorschriften für die Landschaftsplanung und das Landschaftsplanungsverfahren zu erlassen, also zum einen landesplanungsrechtliche Vorschriften für die Abwägung raumbedeutsamer Eingriffe mit den naturschutzfachlichen Erfordernissen und Maßnahmen zu treffen, zum anderen auch Regelungen zur Verbindlichkeit der Landschaftsplanung – insb. in der Bauleitplanung – aufzustellen.

Nicht zuletzt sollte viertens mit der Novellierung der Landesnaturschutzgesetze die Möglichkeit genutzt werden, inhaltliche Anpassungen an die Landesspezifika vorzunehmen, so z.B. die Festlegung weiterer, landesweit bedeutsamer Arten und Lebensraumtypen oder spezifische Charakteristika von geeigneten Biotopverbundflächen.

Die aus Sicht unseres Verbandes wichtigsten Neuerungen des BNatSchG n.F. sind:

- Die Einführung des Begriffs des Eigenwertes der Natur (§ 1).

⁴ Im Prinzip müsste die Novellierung analog zum Baurecht die Funktion eines „Europarechtsanpassungsgesetzes Umwelt“ haben.

- Die Einführung des Ziels des Biotopverbunds (§ 3).
- Die Ausweitung des Geltungsbereiches und die Präzisierung von Standards für die Landschaftsplanung (§§ 12-17).
- Die Erweiterung der Liste der gesetzlich geschützten Biotope (§ 30).
- Die Ausweitung der Mitwirkungsrechte anerkannter Umwelt- und Naturschutzverbände (§§ 58-60) und die Einführung des Verbandsklagerechts (§ 61).

An folgenden Punkten wären aus unserer Sicht bei der Novellierung des BNatSchGs weiter gehende Regelungen bzw. weitere Präzisierungen notwendig gewesen:

- Eingriffsregelung (§§ 18-21)
- Biotopverbund (§ 3)
- „Naturverträgliche“ Erholung in Schutzgebieten (§§ 56f)
- Anforderungen an die Durchführung des Vertragsnaturschutzes (§ 8)

Daneben (bzw. deshalb) bleiben folgende Probleme auch des alten Naturschutzrechts erhalten, deren Lösung im Rahmen der Novellierungen (auf Bundes- bzw. Landesebene) angestrebt werden könnte und sollte:

- Ungenügende Sanktionsmöglichkeiten, insb. bei Verstößen gegen die Eingriffsregelung oder ungenügende Abwägungsverfahren.
- Abwägungsdefizite, insbesondere, wenn ein höheres Allgemeinwohl postuliert wird (es stellt sich auch die Frage, wie (schlüssig) eine Maßnahme z.B. zum Hochwasserschutz begründet werden muss, damit das Argument des Hochwasserschutzes nicht als Rechtfertigung für „bisherige“ Ausbaumaßnahmen missbraucht werden kann, oder wie sicher Arbeitsplatzprognosen bzw. – „Versprechungen“ sein müssen, um tatsächlich ein höheres Allgemeinwohl zu rechtfertigen).
- Kontrollprobleme, ebenfalls insbesondere bei Verstößen gegen die Eingriffsregelung (bislang gibt es keine verbindliche Festsetzung der Zuständigkeit, keine Begehungsregelungen und keine personellen Mittel für die Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen).

Insgesamt mangelt es in der Praxis oft an einer restriktiveren – gesetzeskonformen – Handhabung von Genehmigungen, Befreiungen und Ausgliederungen in Schutzgebieten; eine einheitliche Regelung als Gegenmittel gegen die „Kommunenkonkurrenz“ bei der Ausweisung von Wirtschafts- und Wohnbauflächen wäre erforderlich.

Im Folgenden will ich nun konkreter wird auf die einzelnen Regelungen eingehen. Dazu werde ich einzelne Regelungsmaterien orientiert an der Gliederung des alten SächsNatSchG abhandeln.

3. Landschaftsplanung (§§ 4-7 SächsNatSchG a.F.⁵, §§ 12-17 BNatSchG)

Zwei große Neuerungen sind im Bereich der Landschaftsplanung hervorzuheben: Erstens die Formulierung des Anspruches, flächendeckend Landschaftspläne zu erarbeiten (§ 15), und zweitens die Aufstellung von präziseren Vorgaben für die Landschaftsplanung (§ 14). Dennoch kommt der gängige Kommentar zum Umweltrecht zu dem Schluss, dass das BNatSchG n.F. im Bereich der Landschaftsplanung keine wirklichen Neuerungen gebracht hat (vgl. Meßerschmidt: Kommentar zu §§ 12-17, Rn. ...). Das ist insofern richtig, als die augenscheinlichste Neuerung in der übersichtlicheren Darstellung der Regelungen zur Landschaftsplanung besteht. Dabei

⁵ Ich beziehe mich immer auf das SächsNatSchG in der Fassung vom 23.5.2004.

unterschlägt Meßerschmidt die ganz wichtige Neuerung, deren praktische Umsetzbarkeit bereits in Frage gestellt wird, nämlich die genannte Forderung, *flächendeckend* Landschaftspläne zu erarbeiten.

+ EINFÜHRUNG UMWELTBEOBACHTUNG?! (§ 12): Zustand, Veränderungen, Auswirkungen von Eingriffen (auch „unvorhersehbare“; vgl. SUP) und Wirkungen von Naturschutzmaßnahmen (vgl. Entwicklungspotenzial; BVerwG-Urteil)

Dieser Forderung können wir uns als Naturschutzverband nur anschließen, denn eine flächendeckende Landschaftsplanung könnte *ein* Instrument sein, um Ausgleichs- und Ersatzflächen (A/E-Flächen) wirklich dauerhaft zu sichern (und sogar ihre Entwicklung sicherzustellen), aber auch z.B., um eine „doppelte Anrechnung“ dieser Flächen bzw. Maßnahmen zu verhindern. Bislang besteht immer wieder die Gefahr, dass festgesetzte A/E-Flächen „bei Bedarf“ planungsrechtlich nicht ausreichend gesichert sind und im Rahmen der Raum- oder Flächennutzungsplanung wieder überplant bzw. „verschoben“ werden.

Generell ist festzuhalten, dass die Landschaftsplanung aus naturschutzfachlicher Sicht als wichtiges Instrument für Naturschutz und Landschaftspflege auch im Landesrecht gestärkt werden sollte. Es sollten landesrechtliche Regelungen getroffen werden, die es ermöglichen, dass mit Hilfe des Instruments der Landschaftsplanung konkrete Ziele und Grundsätze der Landschaftsnutzung aufgestellt und auch durchgesetzt werden können. Zu diesem Zweck sollten Ausgleichs- und Ersatzflächen, Natura2000-Flächen, aber (nun) auch Biotopverbundflächen in die Landschaftsplanung integriert und (damit) dauerhaft gesichert werden.

Weiterhin wären Aussagen zur regionalen Mindestdichte von Biotopkern- und -vernetzungsflächen und zu aus landschaftsplanerischer und ökologischer Sicht geeigneten Flächen und ihrer räumlichen Anordnung wünschenswert. Und auch eine verbindliche Festsetzung eines Pflegeplans (analog zum Bebauungsplan im Textteil des Plans) könnte in die Landschaftsplanung integriert werden.

Es empfiehlt sich ferner, verbindliche Regelungen für die Übernahme der Landschaftspläne in die Flächennutzungs- bzw. Bebauungspläne zu treffen (z.B. im Rahmen der Ermächtigung nach § 16 Abs. 2) sowie präzise Regelungen für die Abwägung mit anderen, den Zielen der Landschaftsplanung entgegenstehenden raumbedeutsamen Erfordernissen festzulegen. Insgesamt sollte das Ziel sein, die auch in der juristischen Diskussion bemängelte „Implementationsschwäche“ (Meßerschmidt) der Landschaftsplanung zu beseitigen.

Bei der Aufstellung von Landschaftsplänen sollte – im Hinblick auf die Umsetzung der Aarhus-Konvention – auch im Landesrecht eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen werden; insgesamt empfiehlt sich das erprobte vierstufige Verfahren aus der gesamtäumlichen Planung.

Wie oben bereits angedeutet, ergibt sich für die Länder auch die Möglichkeit, im Zuge der BNatSchG-Ermächtigungen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen zu erlassen, mit deren Hilfe diese Ziele erreicht werden können, z.B. mit verbindlichen Regelungen für die Abwägung raumbedeutsamer Eingriffe und zur Übernahme der Landschaftspläne in die Bauleitplanung. Beim Erlass dieser Regelungen sollte aus Sicht unseres Verbands eine hohe Verbindlichkeit der Landschaftsplanung sichergestellt und die Übernahme in die Raum- und Bauleitplanung sichergestellt werden.

4. Biotopverbund (§ ? SächsNatSchG, § 3 BNatSchG)

Die wohl bekannteste Neuerung des BNatSchG n.F. ist die Einführung des Ziels des Biotopverbundes. Das Bundesrecht bleibt als Rahmenrecht jedoch relativ allgemein und postuliert lediglich die Ziele des Biotopverbundes und definiert Flächenkategorien, die zur Herstellung des Verbundes generell geeignet sind (§ 3).

Der angestrebte Biotopverbund ist sowohl naturschutzfachlich sinnvoll (Vernetzung als Instrument der (Wieder-) Erhöhung der genetischen Vielfalt durch Minimierung der Zerschneidungswirkungen) als auch aus juristischer Sicht geboten (Umsetzung FFH- und NATURA2000-RL).

Die bisherigen (Bundes-) Regelungen sind jedoch zu undifferenziert (Flächengrößen und -Anforderungen), es fehlt eine Aufstellung bundesweit bedeutsamer Arten und Lebensraumtypen und die Beziehung zum europäischen Netz (NATURA2000) bleibt unklar.

Aus diesen Gründen ergibt sich die Möglichkeit, die Vorgaben und Intentionen im Rahmen der Landesgesetzgebung zu präzisieren, und zwar immer explizit im Hinblick auf die Erreichung der postulierten Ziele. Wünschenswert wären z.B. Regelungen dazu, wie viele und welche Flächen überhaupt benötigt werden, wie diese beschaffen sein müssen etc. Insgesamt ist hier also die Forderung aufzustellen, dass das neue SächsNatSchG die quantitativen wie die qualitativen Anforderungen des BNatSchG an den Biotopverbund präzisiert und im Sinne eines effektiven Naturschutzes auslegt.

D.h. im Einzelnen:

- Es sind konkrete Kriterien und Umsetzungsmaßstäbe (Anforderungen an Verbundflächen) sowie regionale Mindestdichten festzusetzen, um eine ökologisch wirksame Vernetzung sicherzustellen.⁶
- Die Länder sollten bei der Festlegung von Vorgaben zur Sicherung des Biotopverbundes zwischen Kern- und Verbindungsflächen unterscheiden.
- Es ist ein ausreichend großes Flächenkriterium festlegen und durchsetzen.⁷
- Es sind zumindest Orientierungsgrößen für die erforderlichen Anteile an Kern- und Verbindungsflächen bzw. -elementen festzulegen.
- Die Auswahl der Flächen sollte ausdrücklich an ihre Eignung entsprechend den Zielen des Biotopverbundes (§3 Abs. 2⁸) geknüpft werden; dazu sollte ein verbindlicher (am besten bundeseinheitlicher) Kriterienkatalog in Form einer Verwaltungsverordnung (VwV) oder einer „Technischen Anleitung“ (TA) aufgestellt werden.
- Bestenfalls sollte eine Konzentration auf den Schutz von (landesweit) besonders schutzwürdigen und gefährdeten Arten, Artengruppen und Biotope angestrebt werden (die landesspezifisch variieren).
- Der Biotopverbund sollte ausreichend in die gesamträumliche Planung (Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren (PFV), Landschaftspläne) einbezogen und damit dauerhaft gesichert werden (s.o.).
- Die Länder sollten ihre Planungen zum Aufbau des Biotopverbunds abstimmen; gegebenenfalls ist eine Pflicht zur Kooperation einzuführen, damit der

⁶ Hierfür bietet sich lt. SRU 2004 das Instrument der Landschaftsplanung an (s.o.; vgl. SRU 2004, S. 164, Rn. 194).

⁷ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen geht davon aus, dass die avisierten 10% aus naturschutzfachlicher Sicht nicht ausreichen; vgl. SRU 2004, S. 306, Rn. 695.

⁸ Zum Beispiel ist aus naturschutzfachlicher Sicht die Schutzform des Landschaftsschutzgebiets (LSG) eine zu schwache Schutzform für Kernflächen.

Biotopverbund den Anforderungen und Zielen des BNatSchG entsprechen kann. Ein schwächeres Instrument wären (erweiterte) Informationspflichten.

Im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Anforderungen und die Passfähigkeit der Landesverbände empfiehlt der SRU im Vorlauf grundsätzlich die Aufstellung bundeseinheitlicher Kriterien⁹ für die Auswahl der geeigneten Flächen analog zu den Anforderungen an Flächen im Natura 2000-Netz, sowie die Benennung von „Arten und Lebensräumen ...“, für die eine nationale, landesweite und ggf. regionale Verantwortung besteht“ (Sachsen: z.B. Wölfe; vgl. SRU 2004, S. 307, Rn. 696). Diese Empfehlung ist auch für die Novellierung des SächsNatSchG zu formulieren.

5. Eingriffsregelung (§ 8a SächsNatSchG, §§ 18-21 BNatSchG)

Bauliche Eingriffe stellen die größte Gefahr für den Erhalt von Schutzgebieten dar. Deshalb hat der Gesetzgeber im Zuge der **Baurechtsreform** ... die Eingriffsregelung direkt ins Baugesetzbuch eingeführt, um sicherzustellen, dass Eingriffe in den Naturhaushalt ausreichend ausgeglichen werden, damit dessen Funktionen als Lebensgrundlage für den Menschen erhalten bleiben. Mit der Einführung des „Eigenwertes“ der Natur in § 1 n.F. sollte dieser Eingriffsschutz gestärkt werden.

Bei der Neufassung der Regelungen zum Ausgleich bzw. Kompensation von Eingriffen ist zunächst festzuhalten, dass der Geltungsbereich der Regelung erweitert worden ist, namentlich auf Eingriffe in den Grundwasserspiegel bzw. in Meeresgebieten. Des Weiteren wurde festgelegt, dass Eingriffe in besonders wertvollen bzw. geschützten Gebieten nur bei *überwiegendem* Interesse zu genehmigen sind.¹⁰

Bedauerlicherweise ist aber zugleich festzustellen, dass im BNatSchG n.F. eine Aufweichung der Verfahrensvorschriften stattgefunden hat. Hier ist insbesondere die Vermischung von Ausgleich und Ersatz durch die **durchgängige, undifferenzierte Verwendung des Begriffes der Kompensation** anzuführen. Damit gibt es kaum noch die (auch jetzt schon fast nur theoretisch bestehende) Möglichkeit, Eingriffe auf Grund fehlenden bzw. unzureichenden Ausgleichs zu versagen (vgl. SRU 2001, S. 6). Diese als Vereinfachung begründete „Zusammenfassung“ wird vermutlich dazu führen, dass nach einem „ernsthaften“ Ausgleich (d.h. ortsnah und funktionell gleichartig) kaum noch gesucht werden muss, v.a. wenn der Zugriff auf eingriffsnahen Flächen erschwert oder mit besonderen Kosten verbunden ist. Das dürfte dazu führen, dass „jeweils die billigsten Ersatzmaßnahmen“ festgesetzt werden dürften (vgl. SRU 2001, S. 6). Daneben deutet sich an, dass die Länder die Chance nutzen, um die Einvernehmensregelung durch die viel weniger verbindliche Benehmensregelung ersetzen, also die Mitwirkungsrechte der Naturschutzbehörden beschneiden wollen (z.B. in Hessen; vgl. SRU 2004, S. 164, Rn. 192). Besonders zu kritisieren ist weiterhin die so genannte Landwirtschaftsklausel, die besagt, dass Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft nach den „Grundsätzen der guten fachlichen Praxis“ nicht als Eingriffe in die Natur anzusehen sind – selbst wenn sie den Umbruch von vielen Hektar wertvoller Naturfläche oder merkliche Eingriffe in den Wasserhaushalt darstellen.¹¹ Der

⁹ Dies empfiehlt sich auch mit Blick auf zu erwartende Länderkonkurrenz bei der Festlegung möglichst schwacher Kriterien, um für potenzielle Investoren mehr Flächen anbieten zu können.

¹⁰ Die Gewichtung ist jedoch wiederum eine Abwägungsfrage, bei der Behörden „traditionell“ wirtschaftlichen Interessen den Vorrang geben (auch wenn durch einen Eingriff nur fünf Arbeitsplätze entstehen, aber 15 im naturnahen Tourismus vernichtet werden).

¹¹ Eine erste Stilblüte hat diese Praxis bereits getrieben: Die von der Luftfahrtbehörde geforderte Hindernisfreimachung für den Regionalflughafen Altenburg-Nobitz (Abholzen von insg. ca. 11 ha Forst) wurde im Zuge des Genehmigungsverfahrens zur ordnungsgemäßen Forstwirtschaft erklärt und als

SRU fordert sogar „mit Nachdruck die Streichung“ dieser Klausel (SRU 2001, S. 7). Es ist insgesamt zu befürchten, dass die Vollzugsprobleme im Zuge der Novellierung nicht nur nicht gelöst, sondern eher sogar weiter vergrößert wurden.

Für die Novellierung des SächsNatSchG ergeben sich damit folgende naturschutzfachliche Empfehlungen:

- Die Rangreihenfolge (Minimierung → Ausgleich → Ersatz → Kompensationsabgabe) und die differenzierte Betrachtung dieser Maßnahmen bei der Ausgleichsplanung sollte unbedingt beibehalten werden, auch wenn sie im Bundesrecht aufgegeben wurde.¹² Dem sollten auch evtl. anzuwendende Bilanzierungsmethoden Rechnung tragen, d.h. eine einfache Gegenrechnung von Wertpunkten, die mit völlig unzusammenhängenden Maßnahmen „gewonnen“ werden, sollte untersagt werden. Es empfiehlt sich also, festzulegen, dass die räumliche und funktionale Koppelung prinzipiell beibehalten wird und weiterhin nur gut begründete Ausnahmen zulässig sein sollen. Zugleich sollte die Koppelung an das jeweilige Eingriffsmedium gestärkt werden, also z.B. Einschränkungen der Bodenfunktionen (Versiegelungen) durch Wiederherstellung von Bodenfunktionen (Entsiegelung) an anderer (nahe liegender) Stelle ausgeglichen werden.
- Es sollte festgeschrieben werden, dass akzeptable Ausgleichsmaßnahmen frühzeitig durchgeführt werden und funktional gleichartig sein müssen.
- Es sollten nur Flächen und Maßnahmen akzeptiert werden (können), die wirklich dauerhaft und nicht nur langfristig gesichert sind. Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit „zu“ kurzen Laufzeiten sollten nicht für die Kompensation angerechnet werden können.
- Auch so genannte Unterhaltungsmaßnahmen sollten – wenn sie lange unterblieben sind bzw. sich zwischenzeitlich ein stabiler anderer (naturnäherer) Zustand etabliert hat – ebenfalls wie (neue) Eingriffe in den Naturhaushalt behandelt werden.

Für die Umsetzung sollten ferner detaillierte Festlegungen (am besten wiederum in Form einer VwV) getroffen werden, die die Auswirkungen der „Kommunenkonkurrenz“ um die Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben begrenzen, z.B.:

- Die Genehmigungsbehörden sollten in ihrer Möglichkeit, vor dem Hintergrund der Abwägung auf eine *vollständige* Kompensation zu verzichten, eingeschränkt werden.
- Die Behörden sollten im Vollzug ihrer Auflagenkompetenz die *dauerhafte* Pflege und Entwicklung der Flächen sicherstellen.

6. Schutz gesetzlich geschützter Biotope (§ 26 SächsNatSchG, § 30 BNatSchG)

Begrüßenswert ist die (wenn auch nicht erschöpfende) Ausweitung der gesetzlich geschützten Biotopkategorien bzw. Lebensraumtypen im BNatSchG n.F. Prinzipiell sollte die Liste der *per se* gesetzlich geschützten Lebensraumtypen entsprechend §30 BNatSchG n.F. erweitert werden. Aber schon im BNatSchG n.F. wurden leider nicht alle Typen mit europa- oder bundesweiter Bedeutung einbezogen. Nachbesserungsbedarf besteht z.B. bei Grünlandtypen und Wäldern sowie weiteren landesspe-

solche auch von der Behörde akzeptiert wurde. Dadurch genügte eine einfache Aufforstung nach den Regeln der guten fachlichen Praxis als „Ausgleich“.

¹² Auch Meßerschmidt sieht diese „Notwendigkeit eines Zielsystems der Ausgleichsbeurteilung“; vgl. Meßerschmidt ..., **Rn. 3????**.

zifischen Biotoptypen. Hier sollten die Länder die entsprechenden Ergänzungen vornehmen oder aber eine bundeseinheitliche Ergänzung einfordern.

Insgesamt sind für die Gestaltung der gesetzlichen Regelungen zum Schutz gesetzlich geschützter Biotope aus naturschutzfachlicher Sicht folgende Empfehlungen abzugeben:

- Die Länder sollten Listen landesweit bedeutsamer Arten aufstellen (müssen), sowie gegebenenfalls deren Habitatansprüche erforschen und darauf aufbauend konkrete Vorgaben in einem Leitfaden („Technische Anleitung (TA)“, „Handbuch“) aufstellen (vgl. Biotopverbund) formulieren.
- Die Durchsetzung der (bereits recht strikten) Verwaltungsverordnung zur Durchführung des § 26 SächsNatSchG a.F. sollte sichergestellt werden (z.B. wenn es um frühzeitigen und funktionell gleichartigen Ausgleich geht).
- Die Liste der gesetzlich geschützten Biotope sollten auf keinen Fall gekürzt werden; vielmehr sollten weitere landestypische Lebensraumtypen in die Liste aufgenommen werden.
- Es sollten auch für gesetzlich geschützte Biotope Biotopmanagement- bzw. -Pflegeprogramme aufgestellt und durchgesetzt werden.¹³ Dafür müssen ausreichend Mittel bereitgestellt werden.
- Der in Sachsen entwickelte explizit „automatisierte“¹⁴ gesetzliche Schutz von besonderen Biotopen (d.h. ohne Durchführung eines speziellen Unterschutzstellungsverfahrens) sollte beibehalten werden. Weitergehend wäre es wünschenswert, dass die Verfahren der Unterschutzstellung (§51) und der einstweiligen Sicherstellung (§52) „automatisiert“ werden – d.h. nicht mehr von der Abwägung und Finanzausstattung der zuständigen Ämter und Gemeinden abhängig sein – sollten.
- Die Liste der „automatisch“ verbotenen Maßnahmen in gesetzlich geschützten Biotopen sollte möglichst weit gefasst werden; die Liste der Maßnahmen, die nicht prinzipiell untersagt sind, sollte möglichst klein gehalten werden.¹⁵

7. Naturerholung / Natursport und Naturschutz (§§ 29-35 SächsNatSchG, § 56f BNatSchG)

Erstaunlicherweise haben „auch natur- und landschaftsverträgliche sportliche Betätigungen in der freien Natur“ im Zuge der Novellierung des BNatSchG pauschal den Status einer grundsatzkonformen Erholungsnutzung erhalten (vgl. § 2 Abs.1 Nr. 13). Eine genauere Definition dessen, was natur- und landschaftsverträglich ist, wurde jedoch nicht geleistet. Dies sollte unbedingt im Rahmen der Landesgesetzgebung nachgeholt werden, damit hier überhaupt noch steuernd eingegriffen werden kann, z.B. durch die Festlegung von Auflagen für die sportliche Nutzung. Schon jetzt ist bekanntlich festzustellen, dass Naturschutzbelange bei der Abwägung zwischen Erholungs- und Naturschutzfunktionen oft zu kurz kommen.

¹³ Dies ist zumindest für die sächsischen FFH-Gebiete ja bereits auch in vollem Gange.

¹⁴ „Ohne Rechtsverordnung oder Einzelanordnung und ohne Eintragung in Verzeichnisse“; vgl. § 26 Abs. 1.

¹⁵ Ausnahmeregelungen sollen z.B. für den Hochwasserschutz geschaffen werden. Dabei stellt sich auch die Frage danach, wie gut und schlüssig diese Begründungen hergeleitet werden müssen, damit sie als Rechtfertigung für eine Ausnahme akzeptiert werden dürfen. In einem konkreten Fall in Leipzig wurde z.B. eine von allen Studien widerlegte, aber von der Talsperrenmeisterei vehement behauptete Hochwassergefahr ohne nähere Prüfung als Begründung akzeptiert.

In der Frage danach, wie Naturschutz und Erholung in Einklang zu bringen sind, steckt recht großes Konfliktpotenzial, insbesondere bei der Nutzung stadtnaher Natur- und Wasserflächen und – speziell in Sachsen – der Neugestaltung der ehemaligen Tagebaugebiete bzw. wenn es um solche „Erholungssportarten“ wie Mountainbiking, Moto-Cross, Jet Skiing oder andere Motorbootnutzungen geht.

Solche Konflikte zwischen Naturerholung und Naturschutz sollten vermieden werden, indem man (**weiterhin??**) prinzipiell zwischen (Natur-) Sportflächen und Naturflächen differenziert und diese Funktionen räumlich trennt. Ist das nicht möglich, muss nach verbindlichen Instrumenten gesucht werden, die beide miteinander vereinbaren können. Das gilt gerade für Regionen wie den Leipziger Südraum, der Platz genug für Erholungssuchenden und die Natur bietet. Neben ausdrücklichen Erholungsgebieten sollten hier aber – trotz des bereits jetzt recht hohen Nutzungsdrucks auf andere, auch weniger zentral gelegene Flächen – auch konsequente Naturflächen geschaffen und erhalten werden. Dazu sollte das SächsNatSchG die rechtliche Handhabe bieten.

Für die Novellierung des SächsNatSchG heißt das, dass die Naturschutzbelange in der Abwägung eher gestärkt werden müssen, da sie bislang „im Zweifel“ eher als nachrangig bewertet werden. Aus naturschutzfachlicher Sicht sollte bei konfligierenden Nutzungen eine Abwägung zwischen den Belangen des Naturschutzes und der Naherholung durchgeführt werden, bei der erstere nicht zu kurz kommen. Dabei sollte der Naturschutz auf geschützten Flächen¹⁶ absoluten Vorrang haben, es sei denn es handelt sich um wirklich „umweltschonende“ Freizeitgestaltungen, deren Zulässigkeit und Einhaltung durch naturschutzrechtliche Festsetzungen und Auflagen sichergestellt werden sollte. Gegebenenfalls sollten auch Einschränkungen des Erholungsrecht durch die Erfordernisse des Natur- und Artenschutzes formuliert werden (vgl. § 29 Abs.1). Wenn notwendig sollten spezielle (strikte) Regelungen und Auflagen für die Durchführung von Wassersport bzw. Wassertourismus in das SächsNatSchG eingeführt werden.

8. Vertragsnaturschutz (§ 39 SächsNatSchG, § 8 BNatSchG)

Prinzipiell ist das Instrument des Vertragsnaturschutzes zu begrüßen, wenn dadurch die Qualität der Naturschutzmaßnahmen verbessert und die Kosten des Naturschutzes verringert werden können. Es ist aber bei der Beauftragung solcher Maßnahmen nicht ausschließlich auf ökonomische Kriterien zu achten. Insbesondere die fachliche Eignung und die Zuverlässigkeit des Vertragsnehmers und die erwartbare Dauerhaftigkeit des vertraglichen Schutzes sind ebenfalls einzubeziehen.

Konkret sollten dazu im SächsNatSchG die Kriterien für den Vertragsnaturschutz sowie die fachlichen Anforderungen an Personen und Institutionen, die Vertragsnaturschutzleistungen erbringen, konkretisiert werden. Wünschenswert wären eine Bevorzugung naturschutzfachlicher Institutionen (wie die Umweltverbände und Naturschutzbehörden) sowie eine Ausschlussliste mit Vertrags- und „Umweltsündern“. Des Weiteren sollte eine effektive Kontrolle der Vertragsleistungen und eine konsequente Durchsetzung von Kontrollen und Nachleistungsansprüchen fest im Naturschutzgesetz verankert werden.

¹⁶ Einschließlich der in Regionalplänen oder Spezialplänen wie den Braunkohleplänen ausgewiesenen geplanten „Vorrangflächen für den Naturschutz“.

9. Mitwirkungsrechte anerkannter Naturschutzvereine (§ 57 SächsNatSchG, §§ 58-60 BNatSchG)

Prinzipiell müssen die Mitwirkungsrechte (und Rechtsbehelfe) anerkannter Naturschutzvereine vor dem Hintergrund des neuen BNatSchGs und der EU-Regelungen neu geregelt und ausgeweitet werden. Analog zum BNatSchG müssen sich diese Rechte zukünftig zum einen auf planfeststellungsbedürftige (Landes-) Vorhaben, zum anderen auf alle Eingriffe, die Auswirkungen auf deutsche oder europäische Schutzgebiete haben, erstrecken.

Bei der Festlegung der Verfahren, bei denen Naturschutzverbände beteiligt werden sollten, sehen wir aber auch Ausweitungsbedarf. Anerkannte Naturschutzvereine sollten aus Sicht der GRÜNEN LIGA SACHSEN e.V. auch bei der Befreiung von Verboten und Geboten bei bisher nur gemeldeten Natura 2000-Gebieten (die sich in der so genannten Phase 1 nach Art. 4 der Richtlinie 92/43/EWG befinden) ein Mitwirkungsrecht besitzen, zumal bekanntlicherweise die offizielle Anmeldung und Bestätigung der entsprechenden Schutzgebiete z.B. von Sachsen z.T. erheblich verzögert wurde. Das Mitwirkungsrecht sollte sich analog zur Aarhus-Konvention auch auf alle innerstaatlichen umweltrechtlichen Regelungen erstrecken, d.h. auch auf die Bereiche Gewässerschutz, Lärmschutz, Bodenschutz, Luftverschmutzung und Immissionsschutz, Abfallwirtschaft, Erhaltung der biologischen Vielfalt, Chemikalienrecht, sonstige Freisetzungen sowie UVPs erstrecken. Laut Aarhus-Konvention müssen auch Beteiligungs- und Informationsrechte einklagbar sein.

Sächsischen Naturschutzverbänden sollte mit dem neuen SächsNatSchG auch die Möglichkeit zur verbindlichen¹⁷ Neumeldung von „nur“ landesweit relevanten Natura 2000-Gebieten (Phase 1-Gebiete nach FFH-RL) gegeben werden. Und auch bei FFH-Erheblichkeits- und -Verträglichkeits(-vor-)prüfungen der Natura 2000-Gebiete aller drei Phasen nach FFH-RL sollte das Mitwirkungsrecht gelten. → **haben sie bereits??!!**

Bei einer Neuregelung des Anerkennungsrechts und –Verfahrens (§ 56 SächsNatSchG) sollten Regelungen getroffen werden, die stärker auf die naturschutzfachliche Eignung der anzuerkennenden Verbände achtet; eine **pauschale Anerkennung aller Verbände, die im weitesten Sinne „mit Natur zu tun haben“ (also z.B. „nur“ ein reines Nutzungsinteresse haben), ist aus unserer Sicht fragwürdig.**

10. Verbandsklagerecht (§ 58 SächsNatSchG, § 61 BNatSchG)

Die Einführung des Verbandsklagerechts ist neben dem Biotopverbund sicher die bekannteste Neuregelung aus der Novellierung des BNatSchG. Insbesondere in diesem Regelungsbereich ist eine vollständige Umsetzung der bundes- und europarechtlichen Regelungen zu fordern, d.h.:

- Klagebefugt sollten alle rechtlich selbstständigen Naturschutzvereine sein, die den Anforderungen an anerkannte Vereine (§ 56 SächsNatSchG) entsprechen.
- Eine Klageberechtigung sollte entsprechend der Aarhus-Konvention ohne direkte Betroffenheit, „entindividualisiert“ und ohne ein weiterreichendes Interes-

¹⁷ D.h. dass die Naturschutzbehörden verpflichtet werden müssten, Schutzgebiete auszuweisen, wenn fachlich einwandfreie Gutachten die Schutzwürdigkeit einer Gebietes festgestellt haben. Dazu müssten ihnen natürlich ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden.

se bzw. ohne eine Rechtsverletzung nachweisen zu müssen, bestehen und auf die u.g. genannten Umweltrechtsmaterien ausgeweitet werden.

- Die Klagebefugnis bei PFV mit Auswirkungen auf Schutzgebiete muss (analog zum BNatSchG) im Landesrecht umgesetzt werden (§58 Abs. 1).
- Die Klagebefugnis sollte sich analog zur Aarhus-Konvention gegen alle innerstaatlichen umweltrechtlichen Regelungen, d.h. ebenfalls auf die o.g. Bereiche, erstrecken.
- Entsprechend sollte ein Klagerecht bei Befreiung von Verboten und Geboten von Natura 2000-Gebieten *in allen drei Anerkennungsphasen* nach FFH-RL vorgesehen werden (s.o.).
- Gleiches gilt bei FFH-Erheblichkeits- und -Verträglichkeitsprüfungen der Natura 2000-Gebiete *in allen drei Phasen*.
- Zudem sollten „auch nicht genehmigungs- oder anzeigebedürftige potenziell beeinträchtigende Vorhaben und Maßnahmen in einem Natura 2000-Gebiet entsprechend den Vorschriften des § 34BNatSchG n.F. zu prüfen“ sein (SRU 2004, Rn. 701).

Insgesamt wäre eine noch weiter gehende Beteiligungs- und Klagebefugnis der Verbände wünschenswert. Das betrifft z.B. eine Ausweitung auf alle Planaufstellungsverfahren, d.h. auch auf vorgelagerte Planungen und Bauleitpläne. Zudem muss aus naturschutzfachlicher Sicht die aufschiebende Wirkung von Eilentscheiden in umwelt- und planungsrechtlichen Verfahren erhalten bleiben.

Nur so kann das Klagerecht – schon durch seine Existenz, also ohne zu teuren Rechtsstreiten zu führen – ein wichtiger Impuls für eine umweltrechtlich saubere Planungs- und Genehmigungspraxis sein und zum „Abbau von Vollzugsdefiziten im Umwelt- und Naturschutz“ (SRU 2004, Rn. 196) beitragen.

11. Fazit

Als Fazit ist nochmals festzuhalten:

- Die Novellierung des Landesnaturschutzgesetzes muss eine konforme Umsetzung der europa- und bundesrechtlichen Regelungen darstellen.
- Das SächsNatSchG muss die geforderten Präzisierungen und detaillierten Festsetzungen im Sinne der Intentionen des Gesetzgebers vornehmen.
- Die Länder sollten ihre Ermächtigungsspielräume „sinnetreu“ nutzen und strikte Durchführungsbestimmungen erlassen.

Literatur:

Meßerschmidt, Klaus: „Bundesnaturschutzrecht: Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Vorschriften und Entscheidungen“, C.F. Müller Vlg., Heidelberg (letzte Aktualisierung Oktober 2005).

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2001): „Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes (Stand 2. Februar 2001)“, Berlin 2001.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004): „Umweltgutachten 2004: **Für eine neue Vorreiterrolle**“, Berlin 2004.